

**KONSISTENSI PEMERINTAH DAERAH KOTA PEKANBARU  
DALAM MENJAGA KETERTIBAN UMUM  
(STUDI KASUS PEDAGANG KAKI LIMA)**

**Oleh :**

**Nurul Fitria**

**Email : nurul.fitria.0311@gmail.com**

**Pembimbing : Dr. H. Zaili Rusli SD, M.Si**

Program Studi Ilmu Administrasi Negara Jurusan Ilmu Administrasi  
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Riau  
Kampus Bina Widya Km. 12,5 Simp. Baru Pekanbaru 28293 Telp/Facs. 0761 – 63277

**ABSTRACT**

Consistency is one of the important key in the process of policy implementation due to the successful achievement of specified goals with continuous action. The problem of street vendors into a phenomenon that is still difficult to overcome. In this case the Civil Service Police Unit of Pekanbaru responsible for regulating street vendors. Lack of resources and supporting infrastructure of labor, lack of existing regulations and lack of adherence to the law society will be a major obstacle in efforts Pekanbaru City municipal police in running public order. Basically consistency can be measured by indicators of the stability program, compliance with the program of action has been set, and commitment. If these indicators are met, then with a good level of consistency that can achieve the goals that have been set.

The purpose of this study was to determine the consistency of Pekanbaru City Government in maintaining public order, case studies Street Vendors in Pekanbaru and also to determine the factors that influence the consistency mem Pekanbaru City Government in maintaining order umu, especially street vendors. In this study the authors using Snowball Sampling. Data collection techniques in this study namely through observation, interviews, and documents. Indicators in this study that affect the consistency of Pekanbaru City Government in maintaining public order, the case study of street vendors is a personal number, SOP, unfamiliarity will rule society.

Results of this study concluded that the Civil Service Police Unit of Pekanbaru has not been consistent in maintaining order five street vendors in the city of Pekanbaru. This is due to lack of resources, facilities and infrastructure work and public awareness of the regulations that affect the consistency in implementing the rules that have been set. Through this study the authors conclude that the Civil Service Police Unit of Pekanbaru has not been consistent in maintaining order five street vendors in the city of Pekanbaru. Therefore, the advice given in the last part of the research is to improve the consistency of Pekanbaru City Government in maintaining public order, especially street vendors.

*Keywords : Consistency, Model Policy Implementation, Public Order, Street Vendors*

## Pendahuluan

Melihat pembangunan dan perkembangannya dewasa ini, kota Pekanbaru sudah menuju untuk menjadi kota metropolitan. Setiap perubahan pasti akan menemui tantangan, begitu juga kota Pekanbaru, dalam prosesnya menjadi kota metropolitan sudah tentu akan menemui tantangan-tantangan seperti: ketertiban umum, kriminalitas, dan kepadatan penduduk.

Menjadi sorotan untuk wajah kota Pekanbaru yaitu berubahnya tata ruang kota akibat berdirinya rumah-rumah liar yang tidak memiliki izin pendirian bangunan, pedagang kaki lima yang berjualan tanpa izin dan tidak pada tempat yang telah ditentukan, serta gepeng yang berkeliaran di jalanan juga tidak lepas dari anak-anak yang terlantar, yang dalam hal ini tidak mendapat penanganan khusus dari Pemerintah. Adanya masalah yang kompleksitas ini, yang dihadapi oleh Pemerintah kota Pekanbaru dan menjadi pekerjaan rumah tersendiri bagi Walikota Pekanbaru sebagai Kepala Daerah dan didukung oleh petugas ketertiban umum, yaitu Satuan Polisi Pamong Praja sebagai perpanjangan tangan dari Kepala Daerah atau Walikota.

Sesuai dengan Visi Kota Pekanbaru 2012 yaitu “terwujudnya Kota Pekanbaru sebagai pusat perdagangan dan jasa, serta pusat kebudayaan melayu menuju masyarakat sejahtera yang berlandaskan iman dan taqwa”. Dalam mewujudkan visi ini tentu saja membutuhkan pelaksanaan dan penegak peraturan daerah dalam rangka menciptakan keamanan,

ketentraman, dan ketertiban masyarakat yang sangat rawan dengan berbagai permasalahan keamanan dan ketertiban.

Ketertiban umum merupakan keadaan yang serba teratur dengan prinsip, kesopanan, kedisiplinan, dengan maksud untuk mencapai suatu yang di inginkan bersama yaitu tercapainya suasana yang tentram dan damai. Agar dapat terciptanya ketertiban maka harus ada hukum yang mengatur dalam kehidupan masyarakat, hukum yang ada kaitannya dengan masyarakat mempunyai tujuan utama yaitu dapat direduksi untuk ketertiban umum.

Ketertiban didukung oleh tatanan yang mempunyai sifat berlain-lainan karena norma-norma yang mendukung masing-masing tatanan memiliki sifat yang berbeda. Oleh karena itu, dalam masyarakat yang teratur setiap manusia sebagai anggota masyarakat harus memperhatikan norma atau kaidah, atau peraturan hidup yang ada dan hidup dalam masyarakat. Ketertiban dapat membuat seseorang disiplin karena harus disadari dan diyakini ketertiban dan kedisiplinan adalah kunci dari kemajuan.

Ketertiban merupakan sorotan besar dalam proses pemerintahan, dan didalamnya perlu sentuhan Walikota dalam memberikan perintah yang kemudian dilanjutkandalam pelaksanaannya oleh petugas Satuan Polisi Pamong Praja, dalam usaha penertibannya. Sesuai dengan Peraturan Pemerintah yang mengatur tugas Satuan Polisi Pamong Praja nomor 6 Tahun 2010, Dalam Pasal 4 mempunyai fungsi:

- a. Menyusun program dan pelaksanaan penegakan perda, penyelenggaraan ketertiban umum

- dan ketentraman masyarakat serta perlindungan masyarakat.
- b. Pelaksanaan kebijakan penegakan perda dan peraturan kepala daerah.
  - c. Pelaksanaan kebijakan penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat di daerah;
  - d. Pelaksanaan kebijakan perlindungan masyarakat.
  - e. Pelaksanaan koordinasi penegakkan perda dan peraturan kepala daerah, penyelenggara ketertiban umum dan ketentraman masyarakat dengan kepolisian Negara Republik Indonesia, Penyidik Pegawai Negeri Sipil daerah, dan/atau lainnya:
  - f. Pengawasan terhadap masyarakat, aparatur, atau badan agar mematuhi dan menaati perda dan peraturan kepala daerah; dan
  - g. Pelaksanaan tugas lainnya yang diberikan oleh kepala daerah.

Ketertiban umum adalah langkah penting dalam mensukseskan pembangunan yang sedang berjalan. Karena dalam ketertiban umum lah yang akan mengawali sebuah pembangunan daerah, bagaimana suatu daerah bisa tertata dengan baik dan teratur. Untuk pemerintah Kota Pekanbaru sendiri perlu mengeluarkan kebijakan yang dapat menegaskan dalam masalah ketertiban umum sesuai dengan kondisi Kota Pekanbaru saat ini. Dengan adanya dinamika yang terjadi dan menuntut perubahan-perubahan disisi pemerintah maupun di sisi warga. Maka dalam masa ini pemerintah dituntut untuk menjadi lembaga yang bisa mengayomi masyarakat lewat kepala daerah dan aparatur pelaksana didalamnya.

Dalam rangka meningkatkan keteraturan di kota Pekanbaru, pemerintah kota Pekanbaru mengeluarkan Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2002 tentang Ketertiban Umum yang menjadi acuan bagi pemerintah kota Pekanbaru dalam menciptakan ketertiban umum. Ketertiban umum yang dimaksud dalam penelitian ini yaitu penertiban Pedagang Kaki Lima (PKL). Pedagang Kaki Lima (PKL) merupakan salah satu usaha di sektor informal dimana sektor informal terdiri dari unit usaha berskala kecil yang memproduksi serta mendistribusikan barang dan jasa dengan tujuan pokok untuk menciptakan kesempatan kerja dan pendapatan bagi dirinya masing-masing dan dalam usahanya itu dibatasi oleh kapita baik fisik maupun manusia dan keterampilan.

Menjadi sorotan untuk wajah kota pekanbaru yaitu berubahnya tata ruang kota akibat bermunculannya Pedagang Kaki Lima (PKL) yang berjualan tidak pada tempat yang telah ditentukan, akibatnya seringkali keberadaan Pedagang Kaki Lima (PKL) ini menimbulkan kemacetan arus lalu lintas dan mengganggu ketertiban umum. Jika kita melihat wajah kota Pekanbaru maka kita akan melihat para pedagang yang berjualan di trotoar atau badan jalan khususnya di jalan- jalan utama dan jalan-jalan besar lain di Kota Pekanbaru.

Berdasarkan uraian latar belakang yang sudah penulis paparkan diatas, maka penulis tertarik untuk memberi judul penelitian ini adalah "*Konsistensi Pemerintah Daerah Kota Pekanbaru Dalam Menjaga Ketertiban Umum (Studi Kasus Pedagang Kaki Lima)*".

Berdasarkan uraian latar belakang masalah tersebut, maka penulis merumuskan permasalahannya sebagai berikut :

1. Bagaimana konsistensi Pemerintah Daerah Kota Pekanbaru dalam menjaga ketertiban umum , khususnya Pedagang Kaki Lima di Kota Pekanbaru?
2. Faktor apa saja yang mempengaruhi konsistensi Pemerintah Daerah Kota Pekanbaru dalam menjaga ketertiban umum , khususnya Pedagang Kaki Lima di Kota Pekanbaru?

Adapun tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui konsistensi Pemerintah Daerah Kota Pekanbaru dalam menjaga ketertiban umum , khususnya Pedagang Kaki Lima di Kota Pekanbaru;
2. Untuk mengetahui factor yang mempengaruhi konsistensi Pemerintah Daerah Kota Pekanbaru dalam menjaga ketertiban umum , khususnya Pedagang Kaki Lima di Kota Pekanbaru.

Ketentruman dan ketertiban, berasal dari kata dasar “tentram” dan “tertib” yang pengertiannya menurut Poerwadarminta adalah : “Tentram ialah aman atau ( tidak rusuh, tidak dalam kekacauan) misalnya didaerah yang aman, orang-orang bekerja dengan senang, tenang (tidak gelisah, tenang hati, pikiran). Misalnya sekarang barulah ia merasa tentram, tiada tentram hatinya ketentruman artinya keamanan, ketenangan, (pikiran). Selanjutnya Tertib ialah aturan, peraturan yang baik, misalnya tertib acara aturan dalam sidang

(rapat dan sebagainya), acara program, tertib hukum yaitu aturan yang bertalian hukum. ketertiban artinya aturan peraturan, kesopanan, perikelakuan yang baik dalam pergaulan, keadaan serta teratur baik.”

Pengertian ketentruman dan ketertiban menurut Suradinata, mendefinisikan bahwa:“Ketentruman dan ketertiban adalah suatu keadaan agar pemerintah dan rakyat dapat melakukan kegiatan secara aman, tertib dan teratur.Ketentruman dan ketertiban ini dapat terganggu oleh berbagai sebab dan keadaan diantaranya oleh pelanggaran Hukum yang berlaku, yang menyebabkan terganggunya ketentruman dan ketertiban masyarakat, bencana alam maupun bencana yang ditimbulkan oleh manusia atau organisasi lainnya, dan faktor dari bidang Ekonomi dan Keuangan”

Efektivitas berasal dari kata efektif yang berarti terjadinya suatu efek atau akibat yang dikehendaki dalam sesuatu perbuatan (**Ensiklopedi Administrasi, 1989:149**). Efektif dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia berarti dapat membawa hasil, berhasil guna.

**Lubis (1998 : 56)** mengatakan bahwa untuk mengukur efektivitas bisa digunakan berbagai faktor / pendekatan antara lain :

1. Pendekatan sasaran (goal approach) yakni dalam mengukur efektivitas memusatkan perhatian terhadap aspek output, yaitu dengan mengukur keberhasilan organisasi dalam mencapai tingkatan output yang direncanakan.
2. Pendekatan sumber (resource approach) yakni mengukur efektivitas dari sisi input, yaitu

dengan mengukur keberhasilan organisasi dalam mendapatkan sumber-sumber yang dibutuhkan untuk mencapai performansasi yang baik.

3. Pendekatan proses (process approach) melihat kegiatan internal organisasi dan mengukur efektivitas melalui berbagai indikator internal seperti efisiensi, konsistensi, ataupun iklim organisasi.

Menurut **Lipham dan Hoeh (1987)** dalam **Mulayasa (2002 : 83)** mengemukakan efektivitas merupakan suatu kegiatan dari faktor pencapaian tujuan, yang memandang bahwa efektivitas berhubungan dengan pencapaian tujuan bersama bukan pencapaian tujuan pribadi. Suatu organisasi dan lembaga dikatakan efektif meskipun individu yang ada di dalamnya dapat dipenuhi.

Kemudian **Siliss dalam Hessel (2003 : 139)** menyatakan efektivitas organisasi adalah keseimbangan atau pendekatan secara optimal pada pencapaian tujuan, kemampuan, dan pemanfaatan tenaga manusia. Selanjutnya menurut **Hessel (2003 : 138)** suatu organisasi yang berhasil dapat diukur dengan melihat sejauh mana organisasi tersebut mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Setiap aktivitas yang dilaksanakan oleh organisasi adalah untuk mencapai hasil yang maksimal atau secara konsisten, efektif dan efisien, untuk itu diperlukan efektivitas pelaksanaan pekerjaan. Suatu organisasi yang berhasil dapat diukur dengan melihat sejauh mana organisasi tersebut dapat mencapai tujuan yang sudah ditetapkan.

Kemudian menurut **Siagian dalam Hessel (2005 : 141)**, efektivitas organisasi dapat diukur dari kejelasan tujuan yang hendak dicapai, kejelasan strategi pencapaian tujuan, proses analisis dan perumusan kebijaksanaan yang mantap, perencanaan yang matang, penyusunan program yang tepat, tersedianya sarana dan prasarana, sistem pengawasan dan pengendalian yang bersifat mendidik.

Jadi, dapat dikatakan bahwa suatu organisasi yang berhasil dapat diukur dengan melihat pada sejauh mana organisasi tersebut dapat mencapai tujuan yang sudah ditetapkan. Konsep efektivitas yang dikemukakan oleh para ahli organisasi dan manajemen memiliki makna yang berbeda, tergantung pada kerangka acuan yang dipergunakan. Dari pendapat di atas menjelaskan bahwa organisasi merupakan suatu kesatuan yang kompleks yang berusaha untuk mengalokasikan sumber daya secara rasional demi tercapainya tujuan.

Tolak ukur yang dapat menilai tingkat efektivitas suatu organisasi sangat banyak. Pengukuran tersebut dapat menggambarkan dan mempelajari secara lengkap unsur-unsur pokok yang berkaitan dengan pembinaan efektivitas suatu organisasi dan sifat dari tolak ukur tersebut. Kenyataan dalam upaya mencapai tujuan akhir, organisasi harus mengenali kondisi-kondisi yang dapat menghalangi tercapainya tujuan. Jadi dapat diterima pandangan yang menilai efektivitas organisasi sebagai ukuran seberapa jauh sebuah

organisasi berhasil mencapai tujuan yang layak dicapai.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa konsep efektivitas organisasi menunjukkan bahwa seberapa jauh organisasi melakukan kegiatan/fungsi-fungsi sehingga tujuan yang telah ditetapkan dapat dicapai secara optimal dengan menggunakan alat-alat dan sumber-sumber yang ada, atau seberapa jauh organisasi dapat merealisasikan tujuan yang telah ditetapkan.

Jadi secara umum ada pandangan bahwa efektivitas dimaksudkan atau dapat didefinisikan dalam batas-batas dari tingkat pencapaian tujuan organisasi. Berdasarkan pendapat para ahli diatas dapat diketahui bahwa efektivitas merupakan suatu konsep yang sangat penting karena mampu memberikan gambaran mengenai keberhasilan suatu organisasi dalam mencapai sasarannya atau dapat dikatakan bahwa efektivitas merupakan tingkat ketercapaian tujuan dari aktivasi-aktivasi yang telah dilaksanakan dibandingkan dengan target yang telah ditetapkan sebelumnya.

Implementasi kebijakan merupakan tahap yang krusial dalam proses kebijakan publik. Suatu program kebijakan harus diimplementasikan agar mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan.

Menurut George C. Edwards, studi implementasi kebijakan adalah krusial bagi *publik administration* dan *public policy*. Implementasi kebijakan adalah salah satu tahap kebijakan publik, antara pembentukan kebijakan dan konsekuensi-konsekuensi kebijakan bagi masyarakat yang dipengaruhi. Dalam mengkaji

implementasi kebijakan, Edwards mulai mengajukan beberapa pertanyaan, yakni: prakondisi-prakondisi apa yang diperlukan sehingga suatu implementasi kebijakan berhasil? Dan hambatan-hambatan utama apa yang mengakibatkan suatu implementasi gagal? Edwards berusaha menjawab dua pertanyaan penting ini dengan membicarakan empat factor krusial dalam implementasi kebijakan publik, yakni:

#### 1) Komunikasi

Persyaratan pertama bagi implementasi kebijakan yang efektif adalah bahwa mereka yang melaksanakan keputusan harus mengetahui apa yang harus mereka lakukan. Keputusan-keputusan kebijakan dan perintah-perintah harus diteruskan kepada personil yang tepat sebelum keputusan-keputusan dan perintah-perintah itu dapat diikuti. Tentu saja, komunikasi-komunikasi harus akurat dan harus dimengerti dengan cermat oleh para pelaksana. Jika kebijakan-kebijakan ingin diimplementasikan sebagaimana mestinya, maka petunjuk-petunjuk pelaksanaan tidak hanya harus dipahami, melainkan juga petunjuk-petunjuk itu harus jelas. Aspek-aspek dari komunikasi yang harus diperhatikan menyangkut petunjuk-petunjuk pelaksanaan, yakni:

- Transmisi
- Kejelasan
- Konsistensi

#### 2) Sumber-sumber



Perintah-perintah implementasi mungkin diteruskan secara cermat, jelas dan konsisten, tetapi jika para pelaksana kekurangan sumber-sumber yang diperlukan untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan, maka implementasi inipun cenderung tidak efektif. Sumber-sumber yang penting dalam hal ini meliputi:

- Staf
  - Informasi
  - Wewenang
  - Fasilitas
- 3) Sikap yang berkenaan dengan kesediaan dari para implementor untuk melaksanakan kebijakan publik tersebut yang didukung dengan komitmen didalamnya.

Struktur birokrasi berkenaan dengan kesesuaian organisasi birokrasi yang menjadi penyelenggara implementasi kebijakan publik.

Konsistensi. Satu kata ini tak bisa dihilangkan ketika kita berorganisasi. Berorganisasi sangat membutuhkan konsistensi. Sesuatu yang sebetulnya tidak sulit, hanya membutuhkan komitmen yang kuat yang harus ditanamkan pada diri tiap anggota. Apabila dalam diri tiap anggota suatu organisasi telah bisa ditanamkan komitmen yang kuat, konsistensi pun akan mengiring sepanjang masa bakti, bahkan setelah masa bakti habis.

Berdasarkan penjelasan para ahli dari beberapa teori diatas bahwa konsistensi mempunyai peranan yang sangat penting bagi pencapaian dan keberhasilan suatu organisasi. Setiap organisasi pasti memiliki suatu sistem atau struktur organisasi.

Menjadi suatu keharusan dalam organisasi untuk membentuk suatu pola atau struktur yang sistematis, sehingga program kerja dari organisasi dapat terlaksana. Dengan terlaksananya berbagai program kerja organisasi, akan menjadi gambaran efektif atau tidaknya struktur organisasi dan kebijakan-kebijakan yang telah dibentuk.

Di samping struktur organisasi, masih banyak hal yang perlu diperhatikan dalam pelaksanaan suatu organisasi. Sebab, struktur organisasi yang sistematis tidak selamanya menjadi jaminan terlaksananya suatu organisasi dengan efektif. Terkadang, struktur organisasi hanya menjadi formalitas. Struktur organisasi dibentuk tanpa ada pertimbangan efeknya terhadap pelaksanaan organisasi. Hal lain yang perlu ditanamkan dan dikembangkan dalam pelaksanaan organisasi, yaitu sikap konsisten dan bertanggung jawab.

Komitmen organisasi merupakan konsistensi, loyalitas, identifikasi atau apapun yang merupakan kepedulian anggota terhadap organisasi itu sendiri dalam mencapai tujuan organisasi, karena organisasi hanya sebagai wadah atau tempat bernaung dari beberapa orang yang mempunyai kesamaan tujuan.

Dari beberapa paparan diatas, teori yang relevan dengan permasalahan didalam penelitian ini. Maka penulis dalam penelitian ini menggunakan teori yang dikemukakan oleh George C. Edwards bahwa, studi implementasi kebijakan adalah krusial bagi *publik administration* dan *public policy*. Implementasi kebijakan adalah salah satu tahap kebijakan publik, antara pembentukan kebijakan dan konsekuensi-konsekuensi kebijakan

bagi masyarakat yang dipengaruhi. Dalam mengkaji implementasi kebijakan, Edwards mulai mengajukan beberapa pertanyaan, yakni: prakondisi-prakondisi apa yang diperlukan sehingga suatu implementasi kebijakan berhasil? Dan hambatan-hambatan utama apa yang mengakibatkan suatu implementasi gagal? Edwards berusaha menjawab dua pertanyaan penting ini dengan membicarakan empat factor krusial dalam implementasi kebijakan publik, yakni:

➤ **Komunikasi**

Persyaratan pertama bagi implementasi kebijakan yang efektif adalah bahwa mereka yang melaksanakan keputusan harus mengetahui apa yang harus mereka lakukan. Keputusan-keputusan kebijakan dan perintah-perintah harus diteruskan kepada personil yang tepat sebelum keputusan-keputusan dan perintah-perintah itu dapat diikuti. Tentu saja, komunikasi-komunikasi harus akurat dan harus dimengerti dengan cermat oleh para pelaksana. Jika kebijakan-kebijakan ingin diimplementasikan sebagaimana mestinya, maka petunjuk-petunjuk pelaksanaan tidak hanya harus dipahami, melainkan juga petunjuk-petunjuk itu harus jelas. Aspek-aspek dari komunikasi yang harus diperhatikan menyangkut petunjuk-petunjuk pelaksanaan, yakni:

1. **Transmisi.** Faktor pertama yang berpengaruh terhadap komunikasi kebijakan adalah transmisi. Sebelum pejabat dapat mengimplementasikan suatu keputusan, ia harus menyadari bahwa suatu

keputusan telah dibuat dan suatu perintah untuk pelaksanaannya telah dikeluarkan.

2. **Kejelasan.** Jika kebijakan-kebijakan diimplementasikan sebagaimana yang diinginkan, maka petunjuk-petunjuk pelaksanaan tidak hanya harus diterima oleh para pelaksana kebijakan, tetapi juga komunikasi kebijakan tersebut harus jelas. Ketidakjelasan pesan komunikasi yang disampaikan berkenaan dengan implementasi kebijakan akan mendorong terjadinya interpretasi yang salah bahkan mungkin bertentangan dengan makna pesan awal.

## **Hasil Penelitian Dan Pembahasan**

### **A. Konsistensi Pemerintah Daerah Kota Pekanbaru Dalam Menjaga Ketertiban Umum (Studi Kasus Pedagang Kaki Lima)**

Implementasi kebijakan merupakan tahapan dalam sebuah kebijakan. Tahapan dari proses kebijakan segera setelah penetapan undang-undang. Secara luas implementasi mempunyai makna pelaksanaan undang-undang dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan atau program.

Perencanaan atau suatu kebijakan yang diformulasikan dengan baik akan menentukan hasil yang baik, yang merupakan faktor ke-60% dari keberhasilan suatu kebijakan. Didukung dengan telah memiliki konsep yang baik dalam



sebuah kebijakan yang telah melewati tahap perencanaan.

Tapi dalam pelaksanaan sebuah kebijakan peluang yang 60% tersebut akan hangus jika sisa faktornya yakni 40% berupa sebuah implementasi yang berjalan tidak konsisten dengan perencanaan sebelumnya.

Konsistensi merupakan salah satu kunci keberhasilan implementasi kebijakan yang dibuat oleh suatu organisasi. Jika implementasi kebijakan ingin berlangsung efektif, maka perintah-perintah pelaksanaan harus konsisten dan jelas. Walaupun perintah-perintah yang disampaikan kepada para pelaksana kebijakan mempunyai unsure kejelasan, tetapi bila perintah tersebut bertentangan maka perintah tersebut tidak akan memudahkan para pelaksana kebijakan menjalankan tugasnya dengan baik. Disisi lain perintah-perintah yang tidak konsisten akan mendorong para pelaksana mengambil tindakan yang sangat longgar dalam menafsirkan dan mengimplementasikan kebijakan. Bila hal ini terjadi, maka akan berakibat pada ketidakefektifan implementasi karena tindakan yang sangat longgar besar kemungkinan tidak dapat digunakan untuk melaksanakan tujuan-tujuan kebijakan.

Pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Pekanbaru Nomor 5 Tahun 2002 tentang ketertiban umum sudah berjalan lama dan masih berlanjut hingga saat ini, namun belum ada perubahan. Kenyataannya saat ini Pekanbaru sudah memiliki tingkat kebutuhan yang tidak sama lagi dengan keadaan beberapa tahun sebelumnya. Dalam pelaksanaannya berdasarkan dengan Undang-undang Republik Indonesia Nomor : 32

Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah pasal 148 ayat (1) yang menyatakan untuk membantu Kepala Daerah dalam menegakkan Peraturan Daerah dan Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketentraman masyarakat dibentuk Satuan Polisi Pamong Praja..

Disini penulis melakukan penelitian tentang Konsistensi Pemerintah Daerah Kota Pekanbaru Dalam Menjaga Ketertiban Umum (Studi Kasus Pedagang Kaki Lima) menggunakan Model Teori Implementasi Kebijakan Publik dari George C. Edwards. Menurut George C. Edwards, studi implementasi kebijakan adalah krusial bagi *public administration* dan *public policy*. Implementasi kebijakan adalah salah satu tahap kebijakan public, antara pembentukan kebijakan dan konsekuensi-konsekuensi kebijakan bagi masyarakat yang dipengaruhinya. Dalam mengkaji implementasi kebijakan, Edwards mulai mengajukan beberapa pertanyaan, yakni: prakondisi-prakondisi apa yang diperlukan sehingga suatu implementasi kebijakan berhasil? Dan hambatan-hambatan utama apa yang mengakibatkan suatu implementasi gagal? Edwards berusaha menjawab dua pertanyaan penting ini dengan membicarakan empat factor krusial dalam implementasi kebijakan public, yakni:

#### 1) Komunikasi

Persyaratan pertama bagi implementasi kebijakan yang efektif adalah bahwa mereka yang melaksanakan keputusan harus mengetahui apa yang harus mereka lakukan. Keputusan-keputusan kebijakan dan perintah-perintah harus

diteruskan kepada personil yang tepat sebelum keputusan-keputusan dan perintah-perintah itu dapat diikuti. Tentu saja, komunikasi-komunikasi harus akurat dan harus dimengerti dengan cermat oleh para pelaksana. Jika kebijakan-kebijakan ingin diimplementasikan sebagaimana mestinya, maka petunjuk-petunjuk pelaksanaan tidak hanya harus dipahami, melainkan juga petunjuk-petunjuk itu harus jelas. Aspek-aspek dari komunikasi yang harus diperhatikan menyangkut petunjuk-petunjuk pelaksanaan, yakni:

- Transmisi
- Kejelasan
- Konsistensi

## 2) Sumber-sumber

Perintah-perintah implementasi mungkin diteruskan secara cermat, jelas dan konsisten, tetapi jika para pelaksana kekurangan sumber-sumber yang diperlukan untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan, maka implementasi inipun cenderung tidak efektif. Sumber-sumber yang penting dalam hal ini meliputi:

- Staf
- Informasi
- Wewenang
- Fasilitas

## 3) Sikap yang berkenaan dengan kesediaan dari para implementor untuk melaksanakan kebijakan publik tersebut yang didukung dengan komitmen didalamnya.

## 4) Struktur birokrasi berkenaan dengan kesesuaian organisasi birokrasi yang menjadi

penyelenggara implementasi kebijakan publik.

Komitmen adalah kemampuan dan kemauan untuk menyelaraskan perilaku pribadi dengan kebutuhan, prioritas dan tujuan organisasi. Hal ini mencakup cara-cara mengembangkan tujuan atau memenuhi kebutuhan organisasi yang intinya mendahulukan misi organisasi dari pada kepentingan pribadi (Soekidjan, 2009). Dalam hal ini komitmen Satuan Polisi Pamong Praja Kota Pekanbaru tergambar melalui visi dan misi organisasi, yaitu:

Visi:

### 1) “Terwujudnya

masyarakat Kota Pekanbaru yang tentram, tertib dan taat hukum”. Dalam pernyataan Visi tersebut mengandung kata – kata kunci sebagai berikut:

### 2) 1. Tentram adalah suatu tatanan yang sesuai dengan kaidah hukum, norma hukum, norma sosial dan peraturan perundang-undangan sehingga terselenggara sendi – sendi kehidupan yang menjamin rasa aman dan tentram.

### 3) 2. Tertib adalah suatu keadaan kehidupan yang serba teratur dan tertata dengan baik sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku guna mewujudkan kehidupan masyarakat

yang dinamis, aman, tentram lahir dan bathin.

- 4) 3. Tata Hukum adalah suatu bentuk kesadaran individu ataupun kolektif yang memahami bahwa hidup bermasyarakat, berbangsa dan bernegara terdapat ketentuan, adanya hak, kewajiban serta larangan yang harus dipatuhi bersama agar kehidupan menjadi teratur

Misi:

- 1) “Meningkatkan penyelenggaraan dan pemeliharaan ketentraman dan ketertiban umum serta menumbuhkan kepatuhan hukum masyarakat”.

Namun pada kenyataannya komitmen ini masih belum dapat dipenuhi karena beberapa faktor penghambat, seperti kurangnya personil dan akomodasi armada maupun biaya, kurang tegasnya peraturan yang ada dalam memberi sanksi hukum kepada pedagang kaki lima yang melanggar peraturan dan juga rendahnya kesadaran masyarakat untuk mematuhi hukum di negara ini.

#### **B. Faktor yang Mempengaruhi Konsistensi Pemerintah Daerah Kota Pekanbaru Dalam Menjaga Ketertiban Umum (Studi Kasus Pedagang Kaki Lima)**

Peraturan daerah mengenai ketertiban umum kota Pekanbaru yang ada buatan pada tahun 2002.

Yang mungkin pada kenyataannya sudah cukup lama peraturan daerah ini ada tanpa adanya sebuah revisi. Dalam perubahan waktu tentu banyak pula yang berubah dalam kota pekanbaru, yakni seperti perubahan akibat pembangunan sehingga tingkat kebutuhan dalam hal ketertiban umum semakin meningkat.

Dengan segala hal yang telah dilakukan oleh satpol pp dalam menjalankan tugas untuk mencapai tujuan dari peraturan daerah tersebut. Mereka mengalami beberapa kendala yang mereka rasakan dan sadar akan hal itu tentunya sebagai masyarakat umum kita sadar akan peraturan daerah tersebut tidak sesuai dengan keadaan yang sekarang ada di kota Pekanbaru.

Untuk pemahaman masyarakat terhadap peraturan ketertiban umum telah dilakukan upaya oleh satpol pp, seperti memberi edaran kepada masyarakat, serta memberi seruan lisan kelapangan lokasi penertiban menggunakan toa dan mobil patroli.

Masalah yang dihadapi oleh satpol pp dalam kegiatan melaksanakan penertiban, kurangnya koordinasi oleh instansi yang terkait dalam proses penertiban pedagang kaki lima. Dengan luasnya kota Pekanbaru serta sedikitnya jumlah anggota satpol pp, dengan kurangnya koordinasi maka sulit untuk penuntasan ketertiban serta kurang pahami masyarakat terhadap peraturan daerah.

Kelemahan peraturan daerah juga menjadi salah satu faktor kendala dalam pencapaian tujuan dari ketertiban umum. Peraturan daerah yang sudah terlalu lama dan tidak diperbaharui sesuai dengan kebutuhan kota Pekanbaru saat ini. Sebagaimana diketahui

perkembangan dan pembangunan kota Pekanbaru selalu berjalan terus menerus.

Tidak jelasnya aturan yang dituangkan dalam peraturan daerah pun menjadi kendala, ketertiban umum yang termasuk pedagang kaki lima oleh satpol pp sebagai petugas penertibannya. Tetapi pada kenyataannya bahwa pedagang kaki lima memiliki perda sendiri yang terpisah. Dan dalam keduanya tidak memiliki kejelasan mengenai sanksi apa yang diberikan jika terjadi pelanggaran baik itu berupa denda maupun ketentuan hukum lainnya. Serta pasal yang membahas pedagang kaki lima lebih diperkuat dan tidak terpisah dari peraturan ketertiban umum.

## **Kesimpulan Dan Saran**

### **Kesimpulan**

Dalam pencapaian Konsistensi Pemerintah Daerah Kota Pekanbaru Dalam Menjaga Ketertiban Umum. Yang berkaitan dengan Peraturan Daerah Kota Pekanbaru Nomor 5 Tahun 2002 tentang ketertiban umum, dalam menertibkan Pedagang Kaki Lima. Menurut George C. Edwards konsistensi didasarkan pada tiga indikator didalamnya.

Dari penelitian yang telah dilakukan bahwa dalam pencapaian konsistensi tidak hanya dipengaruhi oleh para pelaksana peraturan atau implementor, tetapi juga pemerintah dan masyarakat didalamnya. Seorang pelaksana yang harus memiliki komitmen dengan memiliki tingkat komunikasi yang baik serta memiliki vitalitas juga integritas yang tinggi terhadap melaksanakan tugasnya guna mencapai sebuah tujuan dari peraturan yang telah ditetapkan.

Dalam penelitian ini yang melihat konsistensi dari pelaksanaan

atau implementasi Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2002 tentang Ketertiban Umum Studi Kasus Pedagang Kaki Lima, yang menggunakan teori dari George C. Edwards dalam Model Implementasi Kebijakan Publik yang mendasari konsistensi ada tiga indikator.

Pelaksanaan yang dilakukan oleh Satuan Polisi Pamong Praja kota Pekanbaru telah sesuai dengan apa yang diinstruksikan dalam peraturan daerah dan juga perintah oleh kepala daerah. Juga beberapa aduan yang disampaikan oleh beberapa pihak kepada mereka.

Berikut Kesimpulan dari penelitian ini sesuai dengan kerangka berfikir yang digunakan dalam penelitian ini, dan sesuai teori yang yang digunakan:

3. Kemantapan Program.
4. Kesesuaian Tindakan Dengan Program Yang Telah Ditetapkan.
5. Komitmen.
6. Komunikasi antar organisasi dan kegiatan-kegiatan pelaksana.

Mereka melakukan tugasnya setiap hari beroperasi dalam menertibkan para pedagang kaki lima, yang berjualan tidak pada tempatnya. Sesuai dengan arahan yang diberikan dalam apel sebelum turun beroperasi.

Namun para pedagang kaki lima keesokan harinya kembali berjualan lagi, begitu seterusnya. Kurangnya pemahaman masyarakat terhadap larangan merupakan kendalanya. Pemerintah pun kurang peka dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Pegawai Negeri Sipil merupakan pegawai pemerintahan yang bertugas melayani masyarakat.

Komunikasi dalam pelaksanaan juga kurang tertata dengan baik dan kondusif. Baik itu

dengan para pedagang kaki lima maupun instansi terkait didalamnya.

### **Saran**

Dengan hasil penelitian yang telah disimpulkan dalam Konsistensi Pemerintah Daerah Kota Pekanbaru Dalam Menjaga Ketertiban Umum, Studi Kasus Pedagang Kaki Lima. Yang tentunya mengalami kendala dalam pelaksanaannya. Telah dipaparkan dalam kesimpulan. Maka saran yang dapat diberikan peneliti kepada pemerintah dan instansi terkait :

1. Diperlukan kerjasama dan koordinasi yang baik

Kekurangan tentunya ada dalam pelaksanaan, dan dalam rangka mencapai tujuan harus diperlukan kerjasama yang baik. Kerjasama yang diperlu dibangun dengan semua pihak yang tergabung didalamnya, bahkan masyarakat sekalipun.

2. Memberikan pemahaman tentang perda kepada pemerintah sendiri selaku implementor dan juga kepada masyarakat

Mungkin sulit untuk masyarakat memahami peraturan daerah, yang dimiliki oleh masyarakat. Namun bagaimanapun juga diperlukan usaha dari pemerintah memberi pemahaman ringan ataupun persuasif. Untuk memperkecil kemungkinan yang dapat menjadi kendala nantinya dalam proses implementasi. Mendengarkan apa yang diperlukan lalu mempertimbangkan kebutuhan dari masyarakat juga diperlukan oleh pemerintah.

Perlunya perhatian mendalam yang diberikan oleh pemerintah daerah kota Pekanbaru. Baik kepada para pedagang kaki lima,

implementor dan juga peraturan daerah tersebut.

3. Memberikan solusi untuk pedagang kaki lima

Pedagang kaki lima tentunya tidak mungkin berhenti berjualan, selain dikarenakan untuk memenuhi kebutuhan hidup mereka. Faktor lain adalah sudah terlalu lama mereka berjualan. Dibiarkan oleh pemerintah tanpa memberikan perhatian. Tidak bisa dipungkiri jajanan pedagang kaki lima juga terkadang menjadi daya tarik sendiri kepada wisatawan yang berkunjung ke Kota Pekanbaru.

Contohnya pedagang jagung bakar yang berjualan disepanjang trotoar ruas jalan protokol Jendral Sudirman. Menjadi keunikan tersendiri. Namun dibalik itu semua harus dipertimbangkan bahwa jalan Jendral Sudirman merupakan jalan protokol. Tentunya aktifitas tersebut akan mempengaruhi lalu lintas dan juga tidak lepas kebersihan.

Pemerintah mungkin telah melakukan alternatif, dengan memberikan tempat berjualan di Taman Labuai. Namun tidak semua pedagang mau pindah. Dan seharusnya pemerintah memperhatikan bagaimana solusinya.

Terlalu lama membiarkan keadaan berantakan terjadi ditengah berkembangnya pedagang kaki lima yang menyebabkan sulitnya mengatur bagaimana dapat tercipta sebuah ketertiban.

Pemerintah harus memikirkan dengan matang bagaimana melakukan alternatif dalam penyediaan tempat. Sehingga tidak menyebabkan hal tersebut berulang-ulang terjadi. Tempat yang layak dan tentunya cocok untuk berjual beli. Masalah pedagang kaki lima merupakan masalah klasik yang dihadapi oleh

setiap kota. Dan peran pemerintah diperlukan untuk mengaturnya.

Serta sanksi apa yang diberikan ketika mereka (pedagang kaki lima) melanggar ketertiban umum. Dalam hal ini sebagai pegangan oleh implementor, yaitu satuan polisi pamong praja.

Dari hasil penelitian, mengatakan kurangnya jumlah anggota mengakibatkan kendala dalam melaksanakan tugas sebagai pelaksana dari Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2002 tentang Ketertiban Umum. Tidak hanya kesulitan karena kekurangan personil anggota dalam usaha menjaga ketertiban dalam menertibkan pedagang kaki lima. Untuk hal lainnya juga mereka mengalami kesulitan. Tentunya hal ini menyebabkan kurang maksimal dalam mencapai tujuan.

Luas kota Pekanbaru yang harus mereka tertibkan, tidak sepadan dengan jumlah anggota sehingga cenderung terlambat. Sampai akhirnya saat ini belum tertutupi kebutuhannya. Penumbuhan anggota yang sangat dibutuhkan sehingga dapat memaksimalkan tugas mereka. Karena sistem kerja mereka dibagi-bagi.

Serta harus sangat diperhatikan oleh kepala daerah, pemerintah serta pejabat legislatif untuk memperhatikan bagaimana pergerakan daerahnya, perubahan yang terjadi baik perubahan infrastruktur, politik, ekonomi maupun sosial. Agar menyesuaikan dengan kebutuhan, tentunya dengan memiliki peraturan daerah sebagai pengatur proses pemerintahan.

Harus disadari oleh pemerintah peraturan daerah tentang ketertiban umum sudah terlalu lama, dan tidak ada pembaharuan. Perlu

diadakan revisi untuk mempertegas setiap butir aturan yang diberlakukan. Agar semuanya tetap sasaran dan dapat berjalan sesuai dengan tujuan itu sendiri. Yaitu memberikan ketertiban umum.

#### 4. Pembaharuan Peraturan Daerah

Diperlukan pembaharuan atau revisi terhadap perda karena perda yang ada saat ini sudah terlalu lama. Dalam prosesnya saat ini telah banyak perubahan yang terjadi di kota Pekanbaru. Diperlukan perda ketertiban umum yang sesuai dengan apa yang dibutuhkan sejalan dengan kebutuhan yang diperlukan.

#### Daftar Pustaka

- Departemen Pendidikan Nasional. 2007. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi Ketiga. Jakarta: Balai Pustaka.
- Handoko, T. Hani. 2001. *Manajemen II*. Yogyakarta: BPFE.
- Matteson, Michael. 2000. *Perilaku dan Manajemen Organisasi*. Erlangga.
- Meiwanda, Geovani. 2013. *Implementasi Perda No.5 Tahun 2002 Tentang Ketertiban Umum Di Kota Pekanbaru*. Pekanbaru: Universitas Riau.
- Mitra, Ariadi. 2010. *Efektivitas Program Pada Organisasi Kesatuan Aksi Mahasiswa Muslim Indonesia (KAMMI) Daerah Riau*, Pekanbaru.
- Moleong, Lexy J. 2007. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: PT. Remaja Rosdakarya.
- Mulyasa. 2002. *Manajemen Berbasis Sekolah*. Bandung: Remaja Rosdakarya.



- Pasolong, Harbani, 2005. *Administrasi Publik*. Bandung: Alfabeta.
- Qasanova Dianti, Elmina. 2011. *Pelaksanaan Tugas dan Fungsi Satuan Polisi Pamong Praja Dalam Meningkatkan Ketertiban Umum di Kota Pekanbaru*, Skripsi: Pekanbaru
- Ramadayani, Fitria. 2013. *Efektivitas Pelaksanaan Program Raskin Di Desa Kubang Jaya Kecamatan Siak Hulu Kabupaten Kampar*. Pekanbaru: Universitas Riau.
- Siagian, P. Sondang, 2003. *Filsafat Administrasi*, Edisi Refisi. Jakarta: Bumi Aksara.
- Soegiarto Soekidjan, Sp. Kj. 2009. *Komitmen Organisasi Sudahkah Menjadi Bagian Diri Kita*
- Sugiyono. 2006. *Metode Penelitian Administrasi*. Bandung: Alfabeta.
- Sumaryadi, Nyoman. 2005. *Efektivitas Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah*. Jakarta: Citra Putra.
- Tangkilisan, Hassel Nogi S. 2003. *Evaluasi Kebijakan Publik, Penjelasan, Analisis & Transformasi Pikiran Nagel*. Yogyakarta: Balairung & Co.
- Tangkilisan, Hessel Nogi S. 2003. *Kebijakan Publik Untuk Pemimpin Berwawasan Internasional, Perubahan Kecil Membuat Perbedaan Besar, Peta Sukses Dari United Nation*. Yogyakarta: Balairung & Co.
- Tangkilisan, Hessel Nogi S. 2005. *Manajemen Publik*. Jakarta: Gramedia Widiasarana Indonesia.
- Toha Miftah, 2003. *Ilmu Administrasi Negara*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- <http://ringkasteori.blogspot.com/2012/06/ketertiban-dan-ketentramanmasyarakat.html>
- [http://haluanriaupress.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=6295%3Awajah-kota-semakin-jelek-pemko-manjakan-gepeng-dan-pkl-&catid=3%3Anewsflash&Itemid=107&lang=en](http://haluanriaupress.com/index.php?option=com_content&view=article&id=6295%3Awajah-kota-semakin-jelek-pemko-manjakan-gepeng-dan-pkl-&catid=3%3Anewsflash&Itemid=107&lang=en)

### Dokumen

- Peraturan dan Perundangan-undangan serta Narasumber Lainnya
- Peraturan Daerah Kota Pekanbaru No. 5 Tahun 2002 Tentang Ketertiban Umum.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2010 tentang fungsi dari Satuan Polisi Pamong Praja
- Undang-undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah